

樂施會就推動取消強積金抵消遣散費和長期服務金安排的建議

2015 年 10 月

1. 前言

特區政府在剛過去扶貧高峰會上公布了「2014 年香港貧窮情況報告」(下稱報告)，政務司司長林鄭月娥在會上特別提到長者貧窮問題，指出人口老化與長者貧窮是息息相關。報告估算在 50 年後，65 歲以上長者將佔人口的 36%，撫養比率將由現在的三比一（每三名市民供養一名長者），大幅上升至五比三，樂施會同意司長所言，長者貧窮問題需要特別關注；而我們更關心如何避免基層工友退休後跌入長者貧窮的困境。

強積金是退休保障的重要支柱，希望透過在職人士以供款作為日後的退休保障，對低薪工人尤其重要。然而，強積金的問題眾多，當中尤其以強積金抵消遣散費和長期服務金安排（下稱「強積金對沖」）最為人所爭議。根據現時法例，強積金對沖容許僱主在解僱員工時，以僱主供款部分的累算權益，抵銷所需要支付給僱員的全部或部分遣散費或長期服務金。根據積金局的資料¹，在 2010-2014 年間，被提取的強積金總計 416 億元，當中三成（123 億元）是被僱主用作對沖之用（附表一）。

對沖安排對僱員的退休生活全無保障，對基層勞工及外判工友的影響尤其嚴重。根據現時法例，若基層工友月入低於強積金最低入息水平（即月薪\$7100），他們便不用就僱員供款部分供款，退休儲備就全依靠僱主部分的供款。在這些基層工友當中，不少是外判工，於外判合約制下，不少外判工每隔二至三年便需要面臨被遣散然後重新聘請的困境，僱主可不停從屬於僱員的累算權益中將遣散費或長期服務金作對沖，低薪工友因此喪失一大部分甚至所有原來應得的強積金，退休生活失去保障，不少更因此陷入貧窮當中。在推行強積金這十多年間，香港的長者貧窮問題持續惡化，貧窮長者的人數由 2004 年的 26.8 萬增加至 2013 年的 28.5 萬，增幅達 6.3%。在 2013 年，65 歲或以上長貧窮率已高達 30.5%，平均每 3 人就有 1 人貧窮。

2. 強積金對沖安排對低薪工友的影響

2.1) 二十六萬低薪工友只有僱主強積金供款 對沖後所餘無幾

在現時強積金制度下，每月入息低於港幣\$7,100 的僱員無需就強積金僱員部分供款，若以每月工作二十六天及每天工作八小時計算，相應

¹ http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/fc/fc/w_q/fstb-fs-c.pdf

的時薪為\$34，根據統計處《2014 收入及工時按年統年調查報告》，現時有265,200 工友賺取的工資在此水平以下，估計他們不少不需要供款，對沖機安排很大程度吞噬他們大部分甚至全部的強積金，令他們難以負擔退休後的基本生活需要。

假設一位月薪 7,100 元的基層工友工作 2 年後被解僱，他從僱主供款部分所得的強積金為（\$7,100 x 0.05 x 24 月）8,520 元、他應得的遣散費則為（\$7,100 x 2/3 x 2 年）9,467 元；在對沖機制下，僱主只需額外向工友補償 947 元，工友幾乎失去全部的強積金。

2.2) 政府容許外判商帶頭對沖強積金 近六萬政府外判工最受影響

政府作為全港最大僱主，聘用不少外判基層工友，在 2014 年，各政府部門所聘請的合約外判工超過 57,000 人²，逾九成在房屋署、食物環境衛生署及康樂及文化事務署工作。政府部門一般會向服務承辦商批出兩年至五年不等的服務合約。就康樂文化事務署而言，其外判服務合約通常為二至三年；而食物環境衛生署通常以兩年為主。故此，不少外判工每隔二至三年便需要面臨被遣散然後重新聘請的困境，僱主可不停從屬於僱員的累算權益中將遣散費或長期服務金作對沖。外判基層工友的強積金因此不斷定期地被吞噬，他們年老後更容易被推到貧窮邊緣，最終也需依靠各種社會福利去應付生活開支，變相由整個社會承擔強積金對沖帶來的惡果。

3. 樂施會就取消強積金對沖機制的建議

強積金對沖是一個不公義的制度，僱員應得作為退休保障的款項白白被僱主應支付的遣散費或長期服務金抵銷，強積金失去為退休提供保障的功能，更令基層工友在退休後處於貧窮困境，不少更因此需領取綜援，變相由整體社會為此不公制度付出代價。

3.1) 政府應率先取消強積金對沖

如何取消強積金對沖最近在社會引起廣泛討論，樂施會促請政府一方面與勞資雙方商討，尋求各方認可的解決方案，最終以全面取消對沖機制為目標；與此同時，**政府作為全港最大僱主，應率先取消強積金對沖，保障其合約制及政府外判工的強積金權益。**

其實，政府過往曾經帶頭保障工人權益。早在 2004 年，政府已在當時的外判服務合約加上強制性工資規定，作為評審標書的原則，以保障非技術工人的工資

² http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/docs/pr20150325c_annex_c.pdf

水平³。樂施會期望現屆政府能展現承擔，在施政報告提出率先取消強積金對沖，**於現時的標準合約或招標公告中加上規定，禁止外判服務承辦商將僱主的強積金抵消遣散費或長期服務金，向全港所有僱主樹立良好榜樣。**

3.2) 估計需撥備金額

以政府現時聘請超過 12,000 名非公務員合約工⁴及超過 57,000 名外判工計算，在全面取消強積金對沖後，**估計政府需撥備約 12 億元以應付可能出現的遣散費開支**（附錄 3）。因所有外判工及合約工不會同時被遣散，估計實際需動用的撥備金額應比我們的估算為少。

樂施會認為，工人付出勞力，就應可負擔基本的生活需要，令退休後也可過安穩的生活。強積金的對沖機制無疑令這些工友工作一生，也得不到任何退休保障，他們年老後更被推到貧窮邊緣，最終也需依靠各種社會福利去應付生活開支，變相由整個社會承擔強積金對沖帶來的惡果。我們期望現屆政府先以身作則，並促進社會各界達成共識，盡快全面取消強積金對沖安排，以保障基層工友的退休生活。

³ <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/mp/papers/mp1215cb2-548-4-c.pdf>

⁴ http://www.csb.gov.hk/tc_chi/info/files/NCSC2014_chi.pdf

附表一：2010 - 2014 年強積金提取累算權益及理由（百萬元）

年份	退休及提早退休	永久離開香港	完全喪失行為能力	小額結餘帳戶	死亡	抵銷遣散費及長期服務金	總計
2010	1,762	1,955	122	2	234	2,103	6,178
2011	1,922	1,856	106	1	247	2,332	6,463
2012	2,926	1,971	134	1	338	2,270	7,640
2013	3,976	2,646	155	1	377	2,678	9,834
2014	4,782	3,102	202	1	410	3,006	11,503
總數	15,368	11,530	719	6	1,606	12,389	41,618
(%)	(36.9)	(27.7)	(1.7)	(0.01)	(3.9)	(29.8)	(100.0)

附錄一：相關法例

《僱傭條例》分別於 1974 年及 1986 年加入遣散費及長期服務金的保障時，該條例已容許僱主以他們在僱員退休計劃中的供款或為僱員提供的年積金抵銷遣散費或長期服務金，目的是鼓勵僱主自願提供優於法例的福利。而在推出強積金計劃時，為平衡僱主及僱員的利益，《強制性公積金計劃條例》及《僱傭條例》同時作出修訂，使對沖安排亦適用於強制性公積金的累算權益。⁵

《僱傭條例》（第 57 章）第 31IA 條⁶：
在某些情況下須從酬金或利益或權益中扣除遣散費的款額

（節錄）

「(3) 《職業退休計劃條例》(第 426 章)第 70A 條及《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)第 12A 條就本條而具有效力。」

《強制性公積金計劃條例》（第 485 章）第 12A 條⁷：
某些與遣散費或長期服務金有關的款項須從累算權益中支付

⁵

http://www.districtcouncils.gov.hk/kwt/doc/2012_2015/common/dc_meetings_doc/1659/lnf11&11a.2014.pdf

⁶

http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/6033a8cc1f220686482564840019d2f2/9d38a577d050ab148825648c00023de5?OpenDocument

⁷

http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/6033a8cc1f220686482564840019d2f2/98354f6d0f5ec5e64825674e002df4f4?OpenDocument

附錄二：遣散費及長期服務金⁸

領取資格（僱員在同一時間，只可享有遣散費或長期服務金的補償）

補償項目	遣散費	長期服務金
受僱期	- 根據連續性合約受僱不少於 24 個月	- 根據連續性合約受僱不少於 5 年
須符合的條件	- 僱員因裁員而諧解僱	- 僱員遭解僱，但並非基於以下原因： 1. 因犯嚴重過失而遭即時解僱； 2. 因裁員而遭解僱
	- 有固定期限的僱傭合約在期限屆滿後，因裁員的理由沒有續訂合約	- 有固定期限的僱傭合約，在合約期滿後不獲續約**
	- 僱員遭停工	- 僱員在職期間死亡 - 僱員因健康理由辭職 - 65 歲或以上的僱員因年老而辭職

**若僱主在合約期滿之前不少於 7 天，以書面要求僱員續約或以新合約重新聘用，而僱員不合理地拒絕該項要求，則僱員無權獲得長期服務金

計算方法：

月薪僱員	$(\text{最後一個月的工資} * \frac{2}{3}) ** \times \text{可追溯的服務年資}$
日薪或件薪僱員	$(\text{僱員最後工作的 30 個正常工作日中由僱員選任何 18 天的工資} *) ** \times \text{可追溯的服務年資}$

未足 1 年的服務年期則按比例計算

* 僱員亦可選擇以他最後 12 個月的平均工資計算

** 以 \$22,500 的三分之二（即 \$15,000）為上限

⁸ <http://www.labour.gov.hk/tc/public/pdf/wcp/ConciseGuide/10.pdf>

附錄三：非公務員合約僱員及政府外判工的遣散費估算

根據政府數據顯示，在 2014 年，政府以非公務員合約聘用僱員總數為 12,147 人，而各政府部門聘請的外判工人數為 57,044 人。

非公務員合約僱員：

人數：12,147 人

平均月薪：以遣散費及長期服務金上限每月港幣 \$22,500 計算

平均年資：3 年

遣散費撥備：

$$\$ (22,500 \times 2/3) \times 3 \times 12,147 (\text{人}) = \$ 546,615,000$$

政府外判工：

人數：57,044 人

平均月薪：每月港幣 \$8,060 (按最低工資每小時 32.元 x 每天工作 8 小時 x 31 天計算)

平均年資：2 年

遣散費撥備：

$$\$ (8,060 \times 2/3) \times 2 \times 57,044 (\text{人}) = \$ 613,032,853$$

$$\text{估計總撥備額：} \$ (546,615,000 + 613,032,853) = \$ 1,159,647,853$$